

8 Οκτωβρίου, 1992

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΚΡΥΣΤΑΛΛΩ ΓΙΑΛΛΟΥΡΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ  
ΓΡΑΦΕΙΟΥ ΤΥΠΟΥ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 369/90)

---

Δημόσιοι Υπάλληλοι — Εμπιστευτικές Εκθέσεις — Προπαρασκευαστικές Πράξεις — Στερούνται εκτελεστότητας και δεν είναι προσβλητές με προσφυγή — Συμπροσβάλλονται με εκτελεστές πράξεις τις οποίες μπορούν να οδηγήσουν σε ακυρότητα αν οι ίδιες είναι ελαττωματικές. 5

Στην προσφυγή αυτή, που προσέβαλλε την ετήσια εμπιστευτική έκθεση για την αιτήτρια για το έτος 1989, προβλήθηκε από τους καθ'ων η αίτηση προδικαστική ένσταση ότι η προσφυγή ήταν απαράδεκτη γιατί προσέβαλλε μη εκτελεστή διοικητική πράξη. 10

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

Οι εκθέσεις δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα. Ως 15  
προπαρασκευαστικές πράξεις η νομιμότητά τους εξετάζεται παρεμπιπτόντως στην περίπτωση που προσβάλλεται άλλη διοικητική πράξη που βασίστηκε σε αυτές. Μπορεί δε να οδηγήσει σε ακύρωσή της αν λήφθηκε υπόψη ελαττωματική έκθεση. 20

Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.

Αναφερόμενες Υποθέσεις:

*Othonos and Another v. Republic* (1989) 3 C.L.R. 475. 25

Δημητρίου και Άλλος ν. Δημοκρατίας (1972) 3 Α.Α.Δ. 143.

Παπαχαλαλάμπους & Άλλος ν. Δημοκρατίας (1987) 3 Α.Α.Δ. 2132.

## 5 Προσφυγή.

Προσφυγή με την οποία ζητείται δήλωση του δικαστηρίου ότι η σύνταξη της ετήσιας εμπιστευτικής έκθεσης για την αιτήτρια του έτους 1989, η οποία  
10 ετοιμάσθηκε από τον καθ' ου η αίτηση, είναι άκυρη και χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα.

*Αιμ. Λεμονάρης, για την αιτήτρια.*

15 Α. Παπασάββας, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τον καθ' ου η αίτηση.

*Cur. adv. vult.*

20 ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Στην προκείμενη υπόθεση το δικαστήριο καλείται στην ουσία να αποφασίσει κατά πόσον μπορεί να γίνει δεκτή αίτηση ακύρωσης κατά υπηρεσιακών εκθέσεων. Το αίτημα της  
25 προσφυγής, όπως ακριβώς έχει διατύπωθει, είναι για δήλωση του δικαστηρίου ότι "η σύνταξη της ετήσιας εμπιστευτικής έκθεσης για την αιτήτρια για το έτος 1989, η οποία ετοιμάστηκε από τον καθού η αίτηση και  
30 κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια με επιστολή ημερ. 27/2/90, είναι άκυρη και χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα". Θα προσθέσω πως η προσφυγή, που σε κάποιο στάδιο απορρίφθηκε, είχε επαναφερθεί με διαταγή του δικαστηρίου ημερ. 6/11/91, κατόπιν σχετικού δικονομικού διαβήματος της αιτήτριας.

35 Προέχει η καταγραφή των γεγονότων. Άλλωστε είναι απλά και σύντομα. Η αιτήτρια είναι λειτουργός τύπου και πληροφοριών στο οικείο τμήμα. Ο διευθυντής του τμήματος (καθού η αίτηση) προσυπόγραψε την εμπιστευτική της έκθεση του 1989, που είχε προηγουμένως  
40 καταρτιστεί και υπογραφτεί από ανώτερο λειτουργό του ιδίου τμήματος, ο οποίος ήταν επίσημα ο αξιολογητής των δραστηριοτήτων της. Αντίγραφο της έκθεσης κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια όπως προβλέφθηκε ειδικά

για το 1989 από το άρθρο 89(γ) του περί Δημόσιας  
υπηρεσίας Νόμου αρ. 1/90. Κατά τον ίδιο τρόπο ο  
προϊστάμενος του τμήματος, συμμορφούμενος με σχετική  
εγκύκλιο της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας ημερ.  
31/1/90 που βασίστηκε στην παραπάνω διάταξη, 5  
γνωστοποίησε και στα υπόλοιπα μέλη του προσωπικού  
τις εκθέσεις τους.

Μετά την κοινοποίηση, στις 7/3/90, ο δικηγόρος της  
αιτήτριας έγραψε στον καθού ισχυριζόμενος ότι η έκθεση 10  
βασίζεται "σε πεπλανημένη και μη ορθή εκτίμηση των  
πραγματικών περιστατικών" και του ζήτησε να την  
αναθεωρήσει έτσι ώστε "να καταστεί αντικειμενική". Ο  
καθού στην απάντησή του, που ακολούθησε στις 22/3/90,  
απέρριψε τη μομφή για έλλειψη αντικειμενικότητας και 15  
επέμεινε ότι η έκθεση αντικαθρέφτιζε την πραγματική  
απόδοση της υπαλλήλου. Ας σημειωθεί ότι το παράπονο  
της αιτήτριας είναι πως ενώ για την "απόδοσή" της  
βαθμολογήθηκε ως εξαιρετη, για τα στοιχεία 2, 3 και 4 της 20  
έκθεσης (αφοσίωση στο καθήκον, υπευθυνότητα,  
υπηρεσιακή κατάρτιση) κρίθηκε μόνον ως λίαν καλή. Η  
βάση του επιχειρήματος είναι πως δεν μπορούσε να έχει  
άριστη απόδοση και στα λοιπά στοιχεία που  
αναφέρθηκαν να ήταν υποδεέστερη. Και σ' αυτά έπρεπε 25  
λογικά να χαρακτηριστεί άριστη. Έτσι, κατά την  
εισήγηση, ενυπάρχουν στην έκθεση αντιφατικές κρίσεις  
που συνιστούν πλάνη περί τα πράγματα. Η ασυνέπεια  
αυτή επιμαρτυροί και την έλλειψη της αναγκαίας  
έρευνας.

Προηγείται όμως η εξέταση της προδικαστικής  
ένστασης του καθού: ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη  
γιατί δεν προσβάλλεται εκτελεστή διοικητική πράξη κάτω  
από το άρθρο 146 του συντάγματος, που αποτελεί 35  
απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση της ακυρωτικής  
δικαιοδοσίας. Ο δικηγόρος του καθού επικαλέστηκε την  
απόφαση της Ολομέλειας του δικαστηρίου στην Α.Ε. 720  
**Σταύρος Όθωνος & Άλλος ν. Δημοκρατίας** ημερ. 19/4/89  
μνημονεύοντας ιδιαίτερα την ακόλουθη παρατήρηση:

"The preparation of confidential reports is an act  
which by itself is not executory and as such cannot be  
challenged by a recourse."

- Ο δικηγόρος της αιτήτριας υποστήριξε ότι η νομική φύση των εμπιστευτικών εκθέσεων είναι τέτοια που δημιουργεί μεταβολή στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου. Επομένως μπορεί να επιδιωχθεί η ακύρωση
- 5 τους απευθείας με αίτηση για ακύρωση. Ο συνήγορος υπέμνησε πρώτα την υποχρέωση για την ετοιμασία και υποβολή τέτοιων ετήσιων εκθέσεων που επιβάλλει το άρθρο 50(1) του νόμου αρ. 1/90. Και την αντίστοιχη υποχρέωση κάτω από το άρθρο 45(1) των περί Δημόσιας
- 10 Υπηρεσίας Νόμων 1967 μέχρι 1987 με βάση τους οποίους καταρτίστηκαν οι εκθέσεις του 1989 και η επίδικη έκθεση. Η αξία του υπαλλήλου, συνέχισε, προσδιορίζεται και αποδεικνύεται από τις εκθέσεις. Τα νομικά φαινόμενα που περιστοιχίζουν τις εκθέσεις, από τις οποίες εξαρτάται
- 15 κατά τον κατάλληλο χρόνο η προαγωγή και η ανέλιξη του υπαλλήλου, τις καθιστούν εκτελεστές πράξεις. Δεν είναι άσχετο να λεχθεί εδώ ότι η αξία δεν είναι το μοναδικό νομοθετημένο κριτήριο για τις προαγωγές.
- 20 Τη θεωρητική στήριξη των θέσεών του ο κ. Λεμονάρης αναζήτησε στην υπόθεση **Κώστας Δημητρίου & Άλλος ν. Δημοκρατίας** (1972) 3 Α.Α.Δ. 143. Στη σελ. 148 η απόφαση υιοθετεί τον ορισμό της εκτελεστής διοικητικής πράξης που διατυπώνεται στα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου
- 25 της Επικρατείας 1929 έως 1959 στις σελίδες 236-237. Στο ίδιο έργο στην σελ. 239 και υπό τον τίτλο "Πράξεις προηγούμεναι της εκτελεστής ή προπαρασκευαστικάί" αναφέρεται απερίφραστα ότι τέτοιες εκθέσεις αποτελούν προπαρασκευαστικές πράξεις στερούμενες εκτελεστότητας.
- 30 Διαβάζω το σχετικό σχόλιο που στηρίζεται και στις αποφάσεις του Στ.Ε. 1092/46 και 1603/48:

- "Πράξεις τινές εκδίδονται εν συναρτήσει προς την
- 35 έκδοσιν εκτελεστής πράξεως, προπαρασκευάζουσαι καθ' οιονδήποτε τρόπον ταύτην, χωρίς να επάγονται αυτοτελώς άμεσα έννομα αποτελέσματα έναντι των διοικουμένων. Ούτω δεν είναι εκτελεστή πράξις..... Επίσης δεν αποτελεί εκτελεστή πράξιν..... Ομοίως τα φύλλα ποιότητας, περιέχοντα κρίσεις περί της
- 40 υπηρεσιακής ικανότητας και των ουσιαστικών προσόντων υπαλλήλου, ή αι εκθέσεις υπηρεσιακής ικανότητας."

Βλέπε επίσης τις αποφάσεις του Σ.τ.Ε. 835/62, 2817/67 και 1749/69.

Όμως η νομολογία μας έχει δώσει σαφή και δεσμευτική απάντηση με αποφάσεις της Ολομέλειας του δικαστηρίου. Το θέμα ανέκλυψε σε συνάρτηση με τις εμπιστευτικές εκθέσεις εκπαιδευτικών στην υπόθεση **Παπαγαλαάμπους & Άλλος ν. Δημοκρατίας** (1987) 3 Α.Α.Δ. 2132, οι οποίοι επιζήτησαν να ανατρέψουν την αξιολόγηση που περιείχαν οι εκθέσεις τους. Η ένσταση ότι οι εκθέσεις δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα έγινε δεκτή πρωτόδικα και επικυρώθηκε κατ' έφεση. Επειδή μάλιστα δεν υπήρχε οτιδήποτε που να δείχνει πως είχαν επηρεαστεί άμεσα οι προοπτικές προαγωγής των εκπαιδευτικών αυτών, η απόφαση δέχθηκε επίσης ότι δεν είχαν έννομο συμφέρον να αποταθούν για θεραπεία. Κρίθηκε επίσης πως ως προπαρασκευαστικές πράξεις οι εκθέσεις δεν είχαν εκτελεστότητα. Η παρατήρηση που έγινε στην απόφαση **Όθωνος**, που προεκτέθηκε, εκφράζει ακριβώς τις ίδιες σκέψεις.

Επιβάλλεται να λεχθεί στο σημείο αυτό ότι η άποψη που επικράτησε ευθύς εξ αρχής στη νομολογία μας (βλέπε για παράδειγμα την **Όθωνος**) είναι ότι η νομιμότητα των εμπιστευτικών εκθέσεων εξετάζεται παρεμπιπτόντως στην περίπτωση που προσβάλλεται άλλη διοικητική πράξη που βασίστηκε σ' αυτές. Μπορεί δε να οδηγήσει σε ακύρωσή της αν λήφθηκε υπόψη ελαττωματική έκθεση.

Για τους λόγους που εξέθεσα η ένσταση πρέπει να επιτύχει διότι η έκθεση δεν είναι πράξη εκτελεστή. Προσθέτω ότι θα απέρριπτα την προσφυγή ακόμη και σε περίπτωση που μου επιτρεπόταν να εξετάσω την ουσία. Γιατί ο χαρακτηρισμός εξαιρετος στο στοιχείο "απόδοση" δεν ισχύει και για τα άλλα κατά λογική συνέπεια. Ιδιαίτερα αν λάβει κανείς υπόψη τα επί μέρους στοιχεία που συγκροτούν την ιδιότητα για την οποία αξιολογείται ο υπάλληλος. Για παράδειγμα η εξαιρετη απόδοση δεν σημαίνει αναπόφευκτα και "τήρηση του ωραρίου" που είναι αναπόσπαστο μέρος του στοιχείου 2 για αφοσίωση στο καθήκον. Δεν επισημαίνεται αντινομία που να θεμελιώνει τις προβαλλόμενες αιτιάσεις.

Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα σε βάρος της αιτήτριας.

*Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.*